



RESPUESTA A COMENTARIOS SOBRE LA CIRCULAR 201 DE 2025

DIVULGACIÓN DEL INFORME “REGLAMENTACIÓN DEL PRESTADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA (PUI) EN EL MERCADO ELÉCTRICO COLOMBIANO ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO”

DOCUMENTO CREG - XXX
XX de XX de 2025

**CIRCULACIÓN:
MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE
REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS**

TABLA DE CONTENIDO

1. OBJETO	3
2. ANTECEDENTES.....	3
3. COMENTARIOS RADICADOS ANTE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)	3
4. AJUSTES AL INFORME “REGLAMENTACIÓN DEL PRESTADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA (PUI) EN EL MERCADO ELÉCTRICO COLOMBIANO ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO”	4
5. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS	7
5.1. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	7
5.2. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA REGULATORIO	8
5.3. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS FUNCIONES DEL PUI	11
5.4. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS PREMISAS DE LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS	12
5.5. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS CAUSALES DE ACTIVACIÓN DEL PUI	14
5.6. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA SELECCIÓN DEL PUI	17
5.7. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA REMUNERACIÓN EN EL ESQUEMA PUI	20
5.8. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LOS INCENTIVOS EN EL ESQUEMA PUI	24
5.9. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON EL MÉTODO DE ANÁLISIS MULTICRITERIO.....	26

1. OBJETO

Por medio del presente documento se presentan las respuestas a los comentarios radicados ante la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en relación con la Circular 201 de 2025, publicada el 3 de octubre del mismo año, mediante la cual se divulgó el informe “*Reglamentación del Prestador de Última Instancia (PUI) en el Mercado Eléctrico Colombiano. Análisis de Impacto Normativo*”, elaborado en el marco de la consultoría contratada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la CREG.

2. ANTECEDENTES

- El BID contrató una consultoría para la CREG con el objeto de “*Proponer alternativas regulatorias a la Comisión de Regulación de Energía y Gas para establecer las condiciones de selección y remuneración del agente que atenderá a los usuarios finales del servicio público de energía eléctrica, ante situaciones en las que el comercializador que los atiende no puede seguir prestando el servicio*”.
- Como resultado de dicha consultoría, el consultor elaboró y presentó ante la CREG el informe: “*Reglamentación del Prestador de Última Instancia (PUI) en el Mercado Eléctrico Colombiano. Análisis de Impacto Normativo*”.
- El 3 de octubre de 2025, la CREG expidió la Circular 201 de 2025, mediante la cual divulgó el informe de consultoría y fijó como plazo para recibir comentarios el 28 de octubre de 2025. Asimismo, convocó a los interesados a una presentación del informe, programada para el martes 14 de octubre de 2025 en las instalaciones de la CREG.
- El 14 de octubre de 2025, el consultor encargado socializó ante los agentes del sector el contenido del informe, dando respuesta a inquietudes planteadas y profundizando en los elementos centrales del análisis de las alternativas regulatorias.
- Concluido el término para la presentación de observaciones, doce (12) agentes remitieron comentarios sobre el contenido del informe divulgado en la Circular 201 de 2025, tal como se señala en los siguientes acápites.

3. COMENTARIOS RADICADOS ANTE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS (CREG)

Los comentarios que se radicaron ante la CREG fueron los siguientes:

Agente	Radicado CREG
ANDESCO	E-2025-014884
ASOCODIS	E-2025-014896
COMPAÑÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE	E-2025-014907

XM	E-2025-014911
CELSIA COLOMBIA S.A.	E-2025-014913
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN	E-2025-014917
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC)	E-2025-014920
EMPRESA DE ENERGÍA DE PEREIRA S.A. E.S.P.	E-2025-014923
ENEL COLOMBIA	E-2025-014924
CENTRALES ELÉCTRICAS DE NARIÑO S.A. E.S.P. (CEDENAR)	E-2025-014925
AIR-E S.A.S. E.S.P.	E-2025-014929
ENERBIT S.A.S. E.S.P.	E-2025-014937

4. AJUSTES AL INFORME “REGLAMENTACIÓN DEL PRESTADOR DE ÚLTIMA INSTANCIA (PUI) EN EL MERCADO ELÉCTRICO COLOMBIANO ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO”

Los ajustes específicos realizados al informe de consultoría “*Reglamentación del Prestador de Última Instancia (PUI) en el Mercado Eléctrico Colombiano. Análisis de Impacto Normativo*”, a partir de los comentarios presentados por los agentes antes mencionados, son los siguientes:

- En relación con el contexto internacional, realizamos una precisión sobre cuál era el alcance de la actividad a nivel del contrato de consultoría, además de efectuar una aclaración en relación con la pertinencia de estudiar mercados minoristas en competencia o no, para efectos de analizar la figura del PUI a partir de fuentes de derecho comparado.
- En relación con la formulación del problema, se modificó su planteamiento y se abordó inicialmente desde la enunciación y, posteriormente, desde el desarrollo de los síntomas del problema, causas del problema, efectos del problema, actores y sus intereses, siguiendo la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN).
- En relación con las premisas que se consideran para las alternativas regulatorias, realizamos las siguientes modificaciones:
 - Se precisó que, por regla general, la figura del PUI reemplaza transitoriamente al comercializador saliente. De forma excepcional, el PUI reemplaza permanentemente al comercializador saliente cuando este último no logre subsanar las causas de desfallecimiento en el término de duración del PUI.
 - Se precisó que el mercado objetivo del PUI corresponde a un grupo de usuarios localizados en un mismo sistema de distribución, suprimiendo la división de ‘(i) usuarios localizados en un mismo sistema de distribución; (ii) usuarios que se organicen en comunidades energéticas; (iii) usuarios

con soluciones individuales; (iv) usuarios en áreas especiales'. Ello se ve reflejado también en las demás partes del documento que contenían mención a dicha referencia.

- Se incluyó la premisa de que, por regla general, el PUI se activa cuando existe una transición masiva de usuarios por desfallecimiento del comercializador saliente. De forma excepcional, el PUI se activa sin que exista una transición masiva de usuarios cuando se presenta una cancelación de frontera comercial en el escenario previsto en el párrafo 2 del artículo 11 de la Resolución CREG 157 de 2011.
- En relación con las alternativas para la selección del PUI, realizamos las siguientes modificaciones:
 - En la Alternativa 2 – Regular se modificó que el término de dos (2) años para ejercer funciones PUI, contados a partir de que el ASIC seleccione al PUI y se registre al comercializador como PUI, podrá ahora prorrogarse por el mismo periodo si subsisten las causas de falla o desfallecimiento del comercializador saliente.
 - En la *Alternativa 2.1. Proceso de selección entre comercializadores existentes que hayan sido precalificados*:
 - Se mencionó que, en el caso de que nadie manifieste interés o acepte la invitación, estará a cargo de la función de PUI el comercializador integrado con el operador de red, hasta tanto no sea seleccionado un agente para que ejerza la función PUI.
 - Se precisó temporalmente que uno de los criterios del esquema de competencia comparativa, a saber, el de que al comercializador no se le haya aplicado el procedimiento de limitación de suministro por más de tres (3) veces consecutivas en el último año, y se agregó que dicho año corresponde al año calendario.
 - Se creó un nuevo criterio del esquema de competencia comparativa que usaría el ASIC para seleccionar al PUI entre los prestadores precalificados, a saber, que según la experiencia del comercializador en la atención de usuarios, la cual se podrá acreditar con la experiencia del agente que sea precalificado o con la experiencia del grupo empresarial al cual pertenezca.
 - En la *Alternativa 2.2. Proceso de selección a través de una convocatoria pública competitiva*:
 - Se previó que también podrán participar empresas nuevas que tengan como filial a empresas comercializadoras existentes o que pertenezcan a grupos empresariales de comercializadoras existentes que respalden su experiencia y demás requisitos para desarrollar la función de PUI. Valga aclarar que se excluye de

participar en estos procesos de selección a los consorcios o uniones temporales, dado que estas figuras asociativas no se encuentran habilitadas para la prestación de servicios públicos, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.

- Se contempló que puede suceder que (i) ningún agente se presente a la convocatoria pública; (ii) que los agentes que se presenten no cumplan con los requisitos técnicos, financieros y jurídicos; o (iii) que, agotada la lista de los prestadores adjudicados, por razones insalvables debidamente comprobadas, no puedan atender al mercado objetivo para el cual fueron seleccionados. En los anteriores supuestos, estaría a cargo de la función de PUI el comercializador integrado con el operador de red, hasta tanto no se seleccione un agente para que ejerza la función de PUI en el marco de una convocatoria pública.
- En relación con las alternativas para la cobertura de energía a través de contratos de suministro de energía para la atención de los usuarios regulados por el PUI, realizamos las siguientes modificaciones:
 - En la Alternativa 2 – Regular, se previó que *“(...) a partir del momento en que el comercializador es seleccionado y registrado como PUI puede celebrar contratos bilaterales de forma directa en el mercado de energía mayorista para cubrir la demanda de los usuarios que serán atendidos como PUI. En este caso, de forma excepcional, el PUI no debe cumplir el procedimiento de convocatoria pública previsto en la Resolución CREG 130 de 2019. Lo anterior, dado que contribuye a que una mayor proporción de la demanda regulada se encuentre cubierta a un precio pactado previamente mediante contratación, lo cual a su vez reduce la exposición de los comercializadores a la bolsa de energía para atender la demanda no cubierta o al fracaso de una convocatoria pública para la cobertura de energía”*.
 - La *“Alternativa 2.1. Contratación directa en caso de fracasar la convocatoria pública”*, fue modificada por *“Alternativa 2.1. Contratación directa para cubrir demanda de usuarios PUI”*, de manera que la contratación directa no se condiciona al fracaso de una convocatoria pública.
 - Se precisó el límite del precio del mercado al cual puede contratar el PUI, señalando que es la variable M_c y también se estableció que debía tenerse en cuenta que la contratación directa se podrá realizar desde el momento en que el agente sea seleccionado y registrado como PUI.
- En relación con las alternativas para la remuneración del PUI, realizamos la siguiente modificación: en lo referente a la aplicación de la metodología, se

precisó en todas las alternativas de regulación que ‘el inicio de la aplicación de la metodología será a partir del registro del primer usuario PUI y se será hasta por un período de hasta dos (2) años, prorrogable por un período igual si subsisten las causas de falla o desfallecimiento del comercializador saliente.

- Se ajustaron las valoraciones correspondientes en el capítulo ‘VI. *Evaluación de las alternativas para resolver el problema*’, tanto en el análisis de impacto jurídico como en el análisis de impacto económico, a partir de las modificaciones introducidas. Debe aclararse que, en todo caso, las alternativas regulatorias con mayor puntaje se mantienen.

5. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS

A continuación, se presentan los comentarios formulados por los agentes sobre la Circular 201 de 2025. Para efectos de su análisis, y siguiendo la estructura metodológica del informe de consultoría, dichos comentarios se clasificaron en los aspectos temáticos en los que resultan susceptibles de agruparse, a saber: (i) contexto internacional; (ii) formulación del problema regulatorio; (iii) funciones del PUI; (iv) premisas de las alternativas regulatorias; (v) causales de activación del PUI; (vi) selección del PUI; (vii) remuneración en el esquema PUI; (viii) incentivos en el esquema PUI; y (ix) método de análisis multicriterio.

5.1. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO INTERNACIONAL

En relación con el estudio del contexto internacional presentado en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones:

Compañía Energética de Occidente S.A.S. E.S.P.:

“Es en este sentido que el enfoque del estudio presume la existencia de unos criterios de competencia para la atención de usuarios PUI, cuando en la práctica, el PUI se activa precisamente en los escenarios donde la competencia no parece viable, por lo que los casos de análisis presentados como referentes internacionales (Texas, Georgia, Nueva Zelanda, Inglaterra, etc.) no se ajustan a la realidad del mercado eléctrico colombiano, siendo necesario que el consultor aterrice los casos de análisis a mercados con mayor similitud, o en su defecto que considere las realidades que hacen parte de la atención de usuarios en mercados complejos.”

Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica – ASOCODIS:

“El estudio presume la existencia de unos criterios de competencia para la atención de usuarios PUI, cuando en la práctica el PUI se activa en

escenarios donde la competencia no parece viable. Es necesario que el consultor aterrice los casos de análisis a mercados con mayor similitud.”

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presenta la respuesta:

En primer lugar, en el marco de nuestra investigación en derecho comparado inicialmente buscamos los países en Europa, Norteamérica, América Latina y Oceanía que tuvieran regulada la figura del PUI, y la muestra que tuvimos en cuenta fue precisamente en correspondencia a cuáles países tienen regulada esta figura. En segundo lugar, de los países identificados encontramos una clasificación entre aquellos que tenían el PUI en contextos de mercados de comercialización en competencia, así como también aquellos que tenían el PUI en contextos de mercados de comercialización que no estén en competencia.

Valga señalar que los términos de referencia que desarrollan el estudio no distinguieron si el análisis del PUI debía realizarse en mercados de comercialización en competencia o no. No obstante, tuvimos en cuenta dicha distinción, como se mencionó antes, para precisamente analizar mercados con una cierta similitud al colombiano. En todo caso, en el Anexo 1 relativo a la matriz internacional, el cual fue publicado con los documentos sujetos a consulta, resaltamos que existe un criterio de investigación relativo a la arquitectura de la actividad de comercialización, en particular con un ítem sobre el nivel de competencia e integración en los países consultados.

5.2. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA REGULATORIO

En relación con la formulación del problema regulatorio presentado en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ANDESCO; (ii) ASOCODIS; (iii) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); (iv) AIR-E S.A.S. E.S.P.; y (v) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM).

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ANDESCO: Se debe distinguir entre el PUI existente, que es el incumbente y un nuevo PUI. Es importante que se definan explícitamente las funcionalidades del PUI, porque si bien es una única figura, dependiendo de las funcionalidades podrían ser ejecutadas por diferentes empresas. Ello evitaría confusiones sobre si coexistirían dos figuras distintas de PUI y permitiría precisar los objetivos regulatorios que se busca atender.	En efecto, sí estamos distinguiendo al PUI como comercializador integrado al operador de red, que su función va hasta tanto se reglamente el nuevo PUI, conforme al artículo 23 y siguientes de la Resolución CREG 156 de 2011.

ASOCODIS: (...) Dado lo anterior, consideramos que el estudio puesto a consulta no identifica el problema con la suficiencia requerida para obtener una comprensión más amplia de su contexto y sus circunstancias. Es necesario que el consultor realice un ejercicio adecuado de determinación del problema, a partir de análisis profundos e integrales, que identifiquen claramente las causas y consecuencias del problema y los actores o agentes afectados. (...) Consideramos relevante mencionar que la minimización del riesgo sistémico en el mercado de energía mayorista y la continuidad de la prestación del servicio, objetivo del estudio, debe iniciar con el reconocimiento eficiente y adecuado de la actividad de comercialización en cada uno de los mercados. Esto reduciría una eventual necesidad del PUI, que como cualquier figura nueva implica costos adicionales a los usuarios, tal vez más altos comparados con la alternativa de reconocer eficientemente a empresas que hoy en día ya tienen presencia en estos mercados.	En primer lugar, es de señalar que hemos recogido los comentarios y se ha reformulado el problema regulatorio planteado inicialmente. En segundo lugar, dicho replanteamiento tuvo en cuenta el objeto de la consultoría consistente en que el consultor debía proponer alternativas regulatorias para establecer las condiciones de selección y remuneración del agente que atenderá a los usuarios del servicio público de energía eléctrica ante situaciones donde el comercializador que los atiende no puede seguir prestando el servicio. No obstante, lo anterior, es importante aclarar que la reformulación del problema tuvo en cuenta el contexto de la problemática de la comercialización en Colombia bajo el supuesto de que, a pesar de la eficiencia general del mercado, las fallas aún pueden ocurrir (riesgo residual).
ASOCODIS: Competir en mercados con dificultades estructurales es muy difícil porque los inductores de valor no son meramente económicos, sino que requieren de otras dimensiones fuera del control de los comercializadores, por lo que efectivamente el PUI no actuaría para escenarios de competencia, sino precisamente para usuarios donde la competencia no parece viable.	En efecto, para el mercado donde no hay competencia, el PUI es relevante, pero es importante también reconocer que el PUI es necesario para mercados competitivos, dado que, aunque el usuario tenga la posibilidad de elegir un comercializador, el problema radica en que ese comercializador puede no atender un conjunto de usuarios, entre otras porque los usuarios pueden verse obligado a ciertos costos de entrada que no estarían en disposición de asumir. Lo anterior significa un riesgo para el usuario en relación con la continuidad de la prestación del servicio. Valga resaltar que el objeto de estudio es para ambos mercados, los que están en competencia y los que no.
ASOCODIS: El problema es que el marco de remuneración vigente no incluye el reconocimiento de riesgos ni de las inversiones necesarias para desarrollar la actividad de comercialización de una manera simétrica entre incumbentes y entrantes. El problema es la insuficiencia financiera de empresas que operan en mercados complejos.	Sí se identificó el problema relativo al prestador de última instancia dentro de un contexto de comercialización, consistente en que no estamos proponiendo ningún instrumento regulatorio de primera instancia, sino instrumentos regulatorios de última instancia, la cual, en virtud del artículo 2 de la Ley 142 de 1994, la tiene el Estado y este debe definir cómo garantizará la última instancia. De manera que el día en que falle un comercializador, el Estado deberá responder por un PUI disponible porque el mercado no ha resuelto el problema de que falle un comercializador o incluso el conjunto de

	comercializadores en el caso de que no puedan garantizar la continuidad de la prestación del servicio, razón por la cual, en virtud del principio de subsidiariedad, se amerita una intervención regulatoria. En efecto, lo propuesto consiste en una reglamentación precisamente de última instancia. Al respecto, reiteramos que la figura del PUI no es una medida de primera instancia, sino de última instancia.
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): Se debe profundizar el AIN para que el análisis de impacto normativo clarifique cómo se garantizaría la continuidad y calidad del servicio para los clientes vinculados cuando el riesgo de desfallecimiento proviene de un agente integrado, y si el esquema de transición previsto para el PUI —incluido el periodo máximo sugerido de hasta dos años— sería suficiente o aplicable en estos casos.	Cuando el riesgo de desfallecimiento proviene de un comercializador integrado al operador de red, el PUI seleccionado de la lista de precalificados (alternativa de selección con menor impacto) será el encargado de garantizar la continuidad de la prestación del servicio. Ahora bien, en el caso de que nadie manifieste interés o acepte la invitación, estaría a cargo en la función de PUI el comercializador integrado con el operador de red hasta tanto no sea seleccionado un agente para que ejerza la función PUI.
AIR-E S.A.S. E.S.P.: Como parte del análisis del problema, se deben analizar las causas de la insuficiencia financiera de los comercializadores, con el fin de que agentes que se postulen como PUI no enfrenten las mismas dificultades financieras. (...) En este contexto, se considera pertinente que la reglamentación incorpore mecanismos de incentivo que mitiguen las causas que pueden llegar a ocasionar la insolvencia financiera de los comercializadores y que al tiempo promuevan la atención eficiente de dichos usuarios, en coherencia con los lineamientos del Decreto 929 de 2023, tales como: adelantar el giro de subsidios, flexibilizar los plazos de pago de las facturas ante el mercado, revisar las condiciones de garantías, la duración, valor y liquidez de las mismas, así como las modalidades de contratación de energía y de asunción de riesgos. Lo anterior con el fin de que los agentes que se postulen como PUI no enfrenten las mismas dificultades financieras que aquellos que incumplieron sus obligaciones ante el mercado.	Valga señalar que no hace parte del AIN objeto de la consultoría, el análisis financiero de la realidad de cada compañía.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): Consideramos que el problema debe estar definido en las funciones que debe realizar el PUI, para así minimizar el riesgo sistémico en el mercado de energía mayorista y garantizar la continuidad de la prestación del servicio. Lo que se define como problema pensamos son más las situaciones que llevan a que se utilice	En la metodología del informe presentado, se ha diferenciado entre la identificación y descripción del problema respecto de la identificación de las causales de activación del PUI. Son estas últimas las que se consideran como las situaciones que llevan a que se requiera al PUI, es decir, las causales no buscan explicar el problema regulatorio sino los escenarios que hacen necesario activar la herramienta diseñada para resolverlo.

el PUI, por lo anterior, solicitamos se redefina el problema	
--	--

5.3. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS FUNCIONES DEL PUI

En relación con las funciones del PUI dispuestas en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ANDESCO; (ii) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); (iii) EMPRESA DE ENERGÍA DE PEREIRA S.A.; (iv) ASOCODIS; (v) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM).

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ANDESCO: Si bien el Prestador de Última Instancia (PUI) tiene como propósito principal garantizar la continuidad del servicio ante el retiro o desfallecimiento de un comercializador, es importante reconocer que, en mercados liberalizados, este prestador puede convertirse en una opción permanente para ciertos usuarios que, por decisión propia o por condiciones de vulnerabilidad, no opten por uno nuevo. En este sentido, consideramos necesario revisar la premisa que el PUI sea exclusivamente transitorio, dado que en la práctica puede cumplir también una función estructural de cobertura dentro del mercado.	El análisis tiene como punto de partida que el PUI es un agente comercializador, que tiene las mismas obligaciones y derechos de los demás agentes comercializadores, como lo es participar en la compra de energía en el Mercado Mayorista y la venta a los usuarios finales, de conformidad con su demanda.
ANDESCO: Consideramos fundamental que se tenga en cuenta la integración vertical existente entre comercializadores y operadores de red. En muchos casos, la causa del default comercial no se limita solo al desempeño del agente, sino también a condiciones estructurales de los mercados atendidos como altas pérdidas, bajos ingresos y problemas de recaudo por cultura de no pago. En este contexto, la figura del PUI debe diseñarse como un mecanismo preventivo e intermedio que permita evitar la intervención de empresas integradas, garantizando la continuidad del servicio sin afectar su estabilidad financiera. Sugerimos considerar un reconocimiento explícito al PUI integrado verticalmente, así como analizar el impacto sistémico de las intervenciones para evitar que los efectos se extiendan a todo el mercado mayorista.	En efecto, se acoge este comentario y en el informe se contempló que, en caso de no haber seleccionado un agente PUI, quien desarrollaría la función PUI sería el comercializador integrado con el operador de red.
ANDESCO y EMPRESA DE ENERGÍA DE PEREIRA S.A E.S.P.: Debe existir un PUI orientado a la prestación de usuarios vulnerables o áreas especiales y otro PUI	El estudio considera que la esencia del PUI consiste en atender a cualquier usuario, sea un usuario perteneciente a áreas vulnerables o no, cuando su comercializador no puede continuar

diferente para casos en los que se produzca el retiro o toma de posesión o para atender situaciones en que un comercializador no puede atender a uno o más usuarios.	atendiéndolo. Asimismo, considerar la existencia de más de un PUI tiene como efecto directo un costo burocrático excesivo que debe asumir el mercado, lo que no generaría el beneficio esperado.
ASOCODIS y EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): De las 3 funciones del PUI (i) transición a liberalización; (ii) continuidad de servicio; (iii) y garantía de acceso debería estudiarse de cada uno los temas de activación, selección, remuneración e incentivos.	El estudio considera que la esencia del PUI no es un mecanismo para liberalizar el mercado, sino para asegurar la prestación del servicio cuando en un marco de competencia, el prestador de primera instancia desfallece. En este caso, nos encontramos frente a una intervención subsidiaria del Estado. Incluso, en este aspecto, vale la pena mencionar que en el caso de Texas estamos ante un mercado liberalizado, que tiene diferentes comercializadores independientes y aun así contemplan la figura del PUI, precisamente por tratarse una figura de última instancia. En línea con lo anterior, el PUI está pensado para atender a cualquier usuario, sea un usuario perteneciente a áreas vulnerables o no, cuando su comercializador no puede continuar atendiendo. Por último, considerar la existencia de causales, proceso de selección e incentivos diferenciados tiene como efecto directo un costo burocrático excesivo que no generaría el beneficio esperado.
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): El PUI debe diferenciar entre PUI como resultado del proceso de liberalización del mercado minorista y PUI para atención de usuarios en condiciones especiales o ante fallas del agente. (...) En este sentido, recomendamos a la CREG diferenciar explícitamente estos dos (2) contextos dentro del diseño regulatorio, en la medida en que cada uno requiere objetivos de política y señales regulatorias distintas. Esto permitirá definir adecuadamente qué tipo de PUI debe activarse en cada caso, bajo qué condiciones operará y cuáles incentivos o esquemas de remuneración serán aplicables según el problema que se pretenda resolver.	En relación con la función del PUI para la transición a un mercado liberalizado, el consultor considera que la esencia del PUI no es un mecanismo para liberalizar el mercado, sino para asegurar la continuidad en la prestación del servicio cuando en un marco de competencia, el prestador de primera instancia desfallece. En este caso, nos encontramos frente a una intervención subsidiaria del Estado. En línea con lo anterior, el PUI está pensado para atender a cualquier usuario, sea un usuario perteneciente a áreas vulnerables o no, cuando su comercializador no puede continuar atendiendo.

5.4. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS PREMISAS DE LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS

En relación con las premisas de las alternativas regulatorias dispuestas en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ASOCODIS; (ii) CELSIA COLOMBIA S.A.; (iii) AIR-E S.A.S. E.S.P.; (iv) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); (v) ENERBIT S.A.S. E.S.P.

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ASOCODIS: En el documento se indica que “El inicio de la aplicación de esta metodología será desde que se registre un primer usuario PUI y será hasta por veinticuatro (24) meses. Lo anterior, considerando que se trata de una medida transitoria de emergencia y no una solución a largo plazo para los usuarios.”, al respecto, consideramos que el plazo propuesto de 24 meses es bastante corto para realizar gestión por parte del PUI.	Revisando el derecho comparado, identificamos que la duración más extendida para la función del PUI se establece en 24 meses. Resaltamos que hay países, como México, en los que tienen un plazo de 4 meses. Considerando las particularidades del mercado colombiano, tomamos como referencia el plazo máximo encontrado a nivel de derecho comparado que es precisamente el de 2 años. Ahora bien, en todo caso, en el informe final se ha considerado necesario incluir la posibilidad de prórroga de este término. Al respecto, es importante mencionar que el PUI debe ser una medida de carácter transitorio mientras el comercializador resuelve las causas de sus fallas o desfallecimiento.
CELSIA COLOMBIA S.A.: El documento usa horizontes temporales distintos: i) señala que el PUI finaliza su función al cumplir un (1) año desde su selección; ii) también indica que la selección del PUI podría ser “hasta por dos (2) años”; y iii) para la remuneración, el factor PUI se aplicaría hasta por veinticuatro (24) meses. Solicitamos aclarar y sustentar técnicamente la duración (criterios de dimensionamiento del mercado, mejora en la recuperación de cartera), pues dos años pueden resultar insuficientes para la estabilización y recuperación en mercados con alto riesgo de morosidad (p. ej., áreas especiales y barrios subnormales). Recomendamos evaluar escenarios de mayor duración o esquema prorrogable bajo indicadores de desempeño"	Rescatamos lo mencionado por el agente y consideramos que sí es relevante establecer la posibilidad de prórroga si las condiciones de falla o de desfallecimiento no se han resuelto por parte del comercializador saliente. Asimismo, se unificará lo relativo al tratamiento de 24 meses y de 2 años, para que en el documento de la consultoría quede expresamente como un plazo de 2 años.
AIR-E S.A.S. E.S.P.: No existe sustento técnico ni jurídico de la temporalidad por 2 años. Debería mantenerse el PUI mientras se mantienen las causales que originaron la activación o determinar qué sucede si luego de 2 años, se mantienen las causas de activación. Debe precisarse que ni el Decreto 929 de 2023 ni la normativa vigente expedida por la CREG establecen una vigencia limitada de la figura, dado que esta responde al mandato legal de asegurar la continuidad del servicio. Por consiguiente, la figura del PUI debe mantenerse activa mientras subsistan las causas que ponen en riesgo la prestación del servicio.	Sí existe un sustento jurídico para la temporalidad de dos años en la duración del PUI, consistente en el análisis de derecho comparado. Revisando el derecho comparado, identificamos que la duración más extendida para la función del PUI se establece en 24 meses. Resaltamos que hay países, como México, en los que tienen un plazo de 4 meses. Considerando las particularidades del mercado colombiano, tomamos como referencia el plazo máximo encontrado a nivel de derecho comparado que es precisamente el de 24 meses. Al respecto, es importante mencionar que el PUI debe ser una medida de carácter transitorio mientras el comercializador resuelve las causas de sus fallas o

	desfallecimiento, es decir, no se trata de una prestación en primera instancia, sino como su nombre lo dice, es una prestación en última instancia.
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): El mercado objetivo distingue entre comunidades energéticas y soluciones individuales. Debido al crecimiento proyectado de estas figuras, la CREG debe profundizar en definir trazabilidad de la energía autogenerada, régimen de contratos asociados, gestión de saldos de energía, garantías de respaldo, entre otros.	Una vez revisados los comentarios de los agentes, hemos ajustado lo relacionado con el mercado objetivo para señalar que el PUI es una figura que deberá implementarse sin considerar la segmentación de mercados, por lo que el mercado objetivo serán los usuarios que se encuentren conectados a un mismo sistema de distribución.

5.5. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LAS CAUSALES DE ACTIVACIÓN DEL PUI

En relación con las causales de activación del PUI dispuestas en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ANDESCO; (ii) ASOCODIS; (iii) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); (iv) COMPAÑÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE; (v) CELSIA COLOMBIA S.A.; (vi) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM).

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ANDESCO: Se debe considerar que las causales de activación del PUI no siempre tienen que ver con el desempeño del agente sino con condiciones estructurales de los mercados atendidos.	Se reconoce que las causales de activación del PUI no se limitan al desempeño del agente y pueden obedecer a condiciones estructurales de los mercados atendidos, las cuales no se inobservan en el análisis. No obstante, valoramos que el desempeño del agente sigue siendo un criterio fundamental para anticipar riesgos y garantizar la continuidad del servicio.
ANDESCO: (...) es importante que el documento aclare la naturaleza de los indicadores de calidad que podrían activar el mecanismo del PUI. En este punto, se debe diferenciar de manera explícita entre: - Calidad del servicio comercial, que corresponde al desempeño del comercializador (atención, facturación, recaudo, gestión de cartera). - Calidad del servicio técnico (SDL), que es responsabilidad del Operador de Red y no debe confundirse como causal de activación del PUI. Una interpretación inadecuada de estos indicadores podría derivar en la activación injustificada del PUI, afectando tanto la reputación como la estabilidad financiera de los agentes involucrados, además de generar	Los indicadores de gestión financieros, técnicos, administrativos y de calidad definidos en la Resolución CREG 072 de 2002 deben aplicarse y evaluarse de forma separada para las actividades de comercialización y distribución, aun cuando una empresa desarrolle ambas actividades. La Resolución CREG 072 de 2002 agrupa a las entidades prestadoras según el servicio y la actividad que desarrollan, y establece que los indicadores de gestión se aplican de acuerdo con el grupo al que pertenece cada empresa y la actividad que realiza. Por lo tanto, es importante tener en cuenta que los indicadores que se tuvieron en cuenta son los correspondientes a la actividad de comercialización.

inseguridad jurídica en el mercado y sistema eléctrico. Adicionalmente, esta situación podría generar sobrecostos para los usuarios, dado que la activación del PUI implica un costo adicional para los usuarios afectados y no garantiza necesariamente una mejora en los indicadores. Por ello, sugerimos que, inicialmente se otorgue al comercializador la oportunidad de implementar planes de trabajo orientados a cumplir los objetivos en un plazo razonable, considerando que este es quien mejor conoce su mercado y que dicha medida evitaría trasladar sobrecostos innecesarios a los usuarios.	
ASOCODIS: Debe darse la posibilidad al comercializador saliente de implementar planes de trabajo en un plazo razonable, antes de la activación del PUI.	La activación del PUI solo ocurriría una vez se configuren dos años consecutivos de incumplimiento y, en todo caso, la Resolución CREG 072 de 2002 ya permite y exige la implementación de planes de acción por parte de las empresas prestadoras del servicio pública de energía eléctrica. Ahora bien, si pese a la adopción e implementación de los planes de trabajo, de continuar las causales, se tendría que activar el PUI.
ASOCODIS: Debe diferenciarse claramente cuándo procede el PUI por incumplimiento de indicadores financieros y cuándo procede toma de posesión, pues podría existir un traslape.	No es necesario establecer una separación entre la causal de activación del PUI y la toma de posesión, porque se trata de mecanismos con naturalezas y finalidades distintas. El PUI es una medida orientada exclusivamente a proteger al usuario cuando se evidencia un deterioro sostenido en los indicadores. La toma de posesión, en cambio, es una intervención estructural y excepcional de la SSPD, que opera bajo otras causales y mediante un procedimiento administrativo especial. Por ello, no hay traslape: pueden coexistir umbrales similares sin confusión, porque sus efectos son completamente diferentes.
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): Por tanto, sugerimos que el análisis de causales de activación se complemente con criterios objetivos, procedimientos previos de mejora obligatoria y salvaguardas que eviten que el PUI opere como un mecanismo de sanción automática en detrimento de la continuidad y eficiencia del servicio.	El PUI no se concibe ni opera como un mecanismo de sanción; su finalidad exclusiva es garantizar la continuidad del servicio ante situaciones objetivas de desfallecimiento del comercializador. Las causales propuestas no son discrecionales ni automáticas, sino que corresponden a criterios objetivos y verificables que evidencian un deterioro sostenido en la gestión y que ameritan activar una medida de protección al usuario. En ese sentido, el PUI no sustituye los procedimientos sancionatorios ni los planes de mejora de la SSPD, sino que actúa únicamente cuando las condiciones del comercializador ponen en riesgo la prestación eficiente y continua del servicio.
COMPAÑÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE (CEO): (...) que en la actualidad, es el	En el documento se contempla que todas las causales de activación del PUI son aplicables

comercializador incumbente el que asume ese rol y el que soporta los riesgos y costos al tener que encargarse de la atención de aquellos usuarios que por alguna razón dejan de ser atendidos por el comercializador seleccionado, escenario que no se incluye entre las posibles causales de activación de este mecanismo, así como tampoco incluye el estudio, el escenario que se genera como efecto del denominado descreme del mercado.	tanto para el desfallecimiento del comercializador independiente como para el desfallecimiento del comercializador integrado con el operador de red.
COMPANÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE (CEO): Incluir como causal de activación, la atención de usuarios por parte del incumbente cuando estos no son elegidos por el usuario.	Según el informe una de las causales de activación consiste en la cancelación de fronteras comerciales, conforme al parágrafo 2 del artículo 11 de la Resolución CREG 157 de 2011. En los demás supuestos, entendemos que para que los usuarios sean atendidos por el comercializador integrado con el operador de red, el usuario debe elegir a su comercializador.
CELSIA COLOMBIA S.A.: Consideramos que el estudio realiza un tratamiento del PUI con el propósito principal de resolver el problema de la no continuidad de un comercializador, no obstante, existen otras causales relevantes que exigen la activación del PUI, como son los casos de los usuarios en los cuales el costo de atención es elevado, usuarios no interesados en cambiar de comercializador o aquellos que siendo atendidos por un comercializador entrante caen al comercializador incumbente por cancelación de su frontera comercial	En relación a la primera causal no sería posible bajo el entendido de que la figura de PUI se contempla para casos de transición masiva de usuarios y no necesariamente para casos individuales que tienen altos costos por cambio de comercializador. En relación con la segunda causal, esta se contempla, a saber, la causal consistente en la cancelación de frontera comercial en virtud de lo contemplado en el numeral 1 del artículo 11 de la Resolución CREG 157 de 2011, una vez se haya normalizado la frontera comercial.
CELSIA COLOMBIA S.A.: El estudio propone como nueva causal el “incumplimiento por un periodo consecutivo de dos (2) años de los indicadores de gestión financieros, técnicos y administrativos y de calidad” (referidos a la Res. CREG 072 de 2002 y evaluados por la SSPD). Consideramos necesario especificar con claridad cuáles serían los indicadores (definición, relación con el PUI, periodicidad, umbrales y metodología de evaluación) y aclarar si la activación se determinaría por segmento/mercado objetivo o de forma agregada para todo el mercado atendido por el comercializador.	Todo lo relacionado con la periodicidad y los umbrales ya se encuentra contemplado en la Resolución CREG 072 de 2002. Asimismo, con respecto a su relación con el PUI, los indicadores se tratan de medidas para identificar alertas tempranas de fallas o situaciones difíciles para las empresas comercializadoras. Ahora bien, su activación es por la actividad de cada agente comercializador, pues los indicadores no son respecto de un mercado, sino de un agente.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): El numeral vi) “Incumplimiento por un periodo consecutivo de dos (2) años de los indicadores de gestión financieros, técnicos y administrativos y de calidad por debajo de los referentes definidos en la Resolución 072 de 2002 y evaluados por la SSPD”, consideramos pasa por alto la premisa del estudio en que se separa la actividad del PUI de la toma de posesión por parte de la Superintendencia, ya que la resolución aplicada por la SSPD evalúa	Los indicadores de gestión financieros, técnicos, administrativos y de calidad definidos en la Resolución CREG 072 de 2002 deben aplicarse y evaluarse de forma separada para las actividades de comercialización y distribución, aun cuando una empresa desarrolle ambas actividades. La Resolución CREG 072 de 2002 agrupa a las entidades prestadoras según el servicio y la actividad que desarrollan, y establece que los indicadores de gestión se aplican de acuerdo con el grupo al que pertenece cada empresa y la actividad que

el nivel de riesgo de las empresas y éste es el instrumento para la activación. La resolución 072 de 2002 debe modificarse porque estos evalúan a la empresa y no a la actividad del comercializador, lo que es contrario al estudio donde el PUI reemplaza al comercializador, pero no al OR.	realiza. Por lo tanto, reiteramos que los indicadores que se tuvieron en cuenta son los correspondientes a la actividad de comercialización.
Actualmente el PUI es el comercializador incumbente y soporta los costos al tener que encargarse de los usuarios que, por cualquier razón, dejan de ser atendidos por el comercializador seleccionado y esto no se incluye en las causales de activación del PUI.	Actualmente, el estudio reconoce que el PUI es una figura pensada sin distinción para reemplazar a comercializadores independientes o a comercializadores integrados al operador de red. Hemos evidenciado que, de reconocer expresamente al comercializador integrado al operador de red como el agente seleccionado como PUI, no se estaría dando cumplimiento al lineamiento decretado por el Ministerio de Minas y Energía en el Decreto 929 de 2023, según el cual, la selección del PUI debe considerar esquemas competitivos.

5.6. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA SELECCIÓN DEL PUI

En relación con la selección del PUI dispuestas en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ASOCODIS; (ii) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM); (iii) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); y (iv) XM.

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ASOCODIS: Se propone que el PUI pueda ser un consorcio o unión temporal o que se consideren a empresas nuevas que tengan como filial empresas existentes o pertenecientes a grupos empresariales que respalden la experiencia.	Al respecto, se considera que, bajo la definición existente de PUI, este debe ser un agente ESP constituida por sociedad por acciones. Por lo anterior, no sería posible que el PUI fuera un consorcio o unión temporal, no obstante, observamos viable que sea una filial de una ESP.
ASOCODIS: Se debe aclarar qué pasa si nadie se presenta a la convocatoria PUI. No se precisa qué ocurriría si la alternativa de precalificados no logra adjudicarse y esto debería superar uno de los problemas actuales: PUI es por defecto el comercializador incumbente.	Se acoge el comentario y, al respecto, se contempla entonces que en el caso de que nadie manifieste interés o acepte la invitación, estaría a cargo en la función de PUI el comercializador integrado con el operador de red hasta tanto no sea seleccionado un agente para que ejerza la función PUI.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): No compartimos la propuesta que trae el estudio de que el PUI sea seleccionado por el ASIC porque su dueño es un agente del mercado que no debería tener información privilegiada. De mantenerse, deben implementarse protocolos que garanticen el	El ASIC - XM tiene un gobierno corporativo independiente, la relación es patrimonial y no corporativa, además de que el dueño de la empresa, de acuerdo con la información investigada, es una empresa de transmisión, por lo cual no tendría interés directo o indirecto —aún más tratándose de una empresa de

manejo de la información por parte del ASIC. Se sugiere que sea la CREG o que se delegue en el CAC.	transmisión que tiene restringido el participar en otras actividades— en este asunto en el marco de las funciones de selección.
En cualquiera de las alternativas de selección es decisión del comercializador aceptar o no la designación, porque debe evaluar los riesgos que implica la prestación del servicio.	Como se mencionó anteriormente, dentro de los cambios al documento del informe, se contemplará que el comercializador integrado con el operador de red sea el PUI mientras sea seleccionado el agente que ejerza la función PUI.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): Se propone tomar la propuesta del CAC, en la que la selección del PUI depende de la función que cumple.	Como se mencionó anteriormente, el estudio considera que la esencia del PUI no es un mecanismo para liberalizar el mercado, sino para asegurar la prestación del servicio cuando en un marco de competencia, el prestador de primera instancia desfallece. En este caso, nos encontramos frente a una intervención subsidiaria del Estado. Incluso, en este aspecto, vale la pena mencionar que en el caso de Texas estamos ante un mercado liberalizado, que tiene diferentes comercializadores independientes y aun así contemplan la figura del PUI, precisamente por tratarse una figura de última instancia. En línea con lo anterior, el PUI está pensado para atender a cualquier usuario, sea un usuario perteneciente a áreas vulnerables o no, cuando su comercializador no puede continuar atendándolo. Por último, considerar la existencia de causales, proceso de selección e incentivos diferenciados tiene como efecto directo un costo burocrático excesivo que no generaría el beneficio esperado.
COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): Se propone que en ciertos escenarios especiales no haya selección competitiva sino selección directa: es posible que una asignación competitiva del PUI no resulte eficiente en todos los casos. Para ciertos escenarios, un análisis beneficio–costo podría demostrar que una asignación directa a un agente con capacidades específicas de gestión del riesgo es más adecuada, siempre bajo reglas de transparencia y sujeción a obligaciones de desempeño verificables. Esto resulta especialmente relevante en territorios con condiciones críticas de prestación del servicio —los llamados casos estructuralmente deficitarios o de “vacas flacas”— donde la experiencia internacional evidencia que la intervención estatal complementaria es indispensable y que el mercado, por sí solo, no logra corregir las fallas estructurales. Si bien la regulación no puede sustituir las responsabilidades de política pública del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales, sí puede incorporar criterios	Al respecto, reiteramos que el Decreto 929 de 2023 del Ministerio de Minas y Energía prevé que uno de los criterios que se deben considerar esquemas de selección competitivos en el esquema PUI. Sobre esa base, respetando la jerarquía normativa tratándose de un lineamiento de política pública que es fuente para la regulación que expide la CREG, orientamos dicha reglamentación a que la selección sea de carácter competitivo.

diferenciados que permitan habilitar esquemas PUI realistas y sostenibles para estos mercados, reconociendo explícitamente los mayores costos y riesgos asociados.	
XM: Entendemos que el PUI puede ser un nuevo agente, para lo cual se deberán definir las reglas de detalle para su calificación, selección y remuneración, o esta función ser asignada a un comercializador existente que haya surtido su proceso en el MEM. Al respecto, entendemos que en diferentes mercados se han identificado tres modelos recurrentes para ser PUI como son: postulaciones voluntarias, designaciones directas, o procesos competitivos; y se ha evidenciado, según el análisis de impacto normativo publicado, que la autoridad reguladora es, por regla general, quien realiza la elección. Entendemos que el agente que se designe directamente o mediante procesos competitivos debe tener todas las obligaciones que se exige a un comercializador que atiende mercado regulado y no regulado, a nivel de presentación de garantías y mecanismos de cubrimiento, Capacidad de Respaldo para Operaciones en el mercado - CROM- y otras que seguramente les serán aplicables al desarrollo de la actividad como PUI, con lo cual se cumplirá con las responsabilidades asignadas a estos prestadores.	En efecto, el agente que sea seleccionado como PUI, deberá cumplir todos los requisitos y obligaciones de los comercializadores en el mercado. Esto será aclarado en el proyecto de resolución que será sometido a consulta de los agentes.
XM: Entendemos que una vez se definan los requisitos y el alcance de las funciones puede analizarse si en efecto debe ser el ASIC el encargado de realizar el proceso de contratación del PUI, esto debido a que todos los aspectos deben ser revisados previamente, con el fin de blindar el proceso y evitar que se generen controversias con los interesados que eventualmente no sean seleccionados y quienes podrían cuestionar el proceso.	Se evidencia que el ASIC si se encuentra habilitado jurídicamente para llevar a cabo la selección del PUI, a partir de la lista de agentes precalificados. Esto es reiterado en el documento.
XM: Es importante mencionar que, entendemos que para la selección del PUI es necesario que la información utilizada para dicha evaluación esté previamente definida de forma clara y actualizada para todos los precalificados, antes de realizar la asignación considerando el cumplimiento de los indicadores de gestión financiera, técnicos, administrativos y de calidad, además de que el comercializador cuente con la suficiente CROM para asumir los contratos traspasados y obligaciones a asumir con la nueva responsabilidad en la atención de la demanda.	El proyecto de resolución que será presentado como resultado del informe de alternativas regulatorias, contempla que el ASIC podrá definir los parámetros para la precalificación de los agentes.
XM: Respecto a la alternativa 2.2., proceso de selección a través de una convocatoria pública competitiva, y en el caso de que fracase se	Como parte de los comentarios presentados, se introduce una modificación en el informe para establecer que, hasta tanto sea seleccionado el

acompaña con un esquema de selección directo, se menciona que, si ningún agente se presenta a la convocatoria pública, o que los presentados no cumplan con los requisitos técnicos financieros y jurídicos, es necesario iniciar un procedimiento de selección directa por parte de la ASIC. Entendemos que la definición de las diferentes alternativas para los posibles escenarios debe contemplar reglas alternativas que en todo caso aseguren que se dispondrá de un PUI cuando el mismo sea requerido. Adicionalmente sugerimos a la Comisión que, en caso tal de que se deba seleccionar al PUI de manera inmediata, sea otra entidad la responsable de tal proceso, mediante la evaluación de criterios comparativos como mercado objetivo, composición del mismo, cumplimiento de indicadores de gestión financiera, técnica, administrativa y de calidad, y que el comercializador no haya sido objeto del procedimiento de limitación de suministro más de tres veces en el último año, y todas las condiciones que para tal efecto se definan.	PUI conforme al proceso de agentes precalificados, el comercializador integrado con el operador de red será el encargado de actuar como PUI.
--	--

5.7. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LA REMUNERACIÓN EN EL ESQUEMA PUI

En relación con la remuneración del PUI dispuesta en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ANDESCO; (ii) ASOCODIS; (iii) CELSIA COLOMBIA S.A.; (iv) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM); y (v) AIR-E S.A.S. E.S.P.

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ANDESCO: Si bien el documento propone separar el costo del servicio del PUI del resto del mercado, esta medida puede elevar de manera significativa las tarifas para los usuarios del segmento atendido por el PUI. Consideramos que es importante definir impactos cuantitativos en todos los casos, pero especialmente en el caso de mercados con alto componente de áreas especiales, pues estimamos que allí se podrían presentar incrementos superiores al 30% o incluso 40% del Costo Unitario de prestación del servicio, lo que podría agravar los problemas de pago y, en consecuencia, aumentar la morosidad y el riesgo de insolvencia del propio PUI.	No se acoge el comentario. La premisa de separar el factor PUI para que sea pagado únicamente por estos usuarios busca garantizar la suficiencia y la no subsidiaridad de la prestación de este servicio. Para cuantificar el impacto, se utilizaron dos casos de estudio de mercados con distintas particularidades. Esto permitió simular escenarios con diferentes niveles de costos de gestión y riesgo asociados al PUI. El análisis de las diferentes alternativas de remuneración y su traslado a la tarifa del usuario PUI arrojó un resultado crucial: Al utilizar un costo base de comercialización eficiente (anclado a la remuneración C del mercado) y aplicar un factor PUI moderado que compensa exclusivamente el riesgo adicional y la liquidez (no las ineficiencias), el impacto tarifario es mínimo. En conclusión, el

	incremento total en el Costo Unitario (CU) para los usuarios que pasan a ser atendidos por el PUI no supera el 1% bajo las metodologías de remuneración propuestas. Este incremento marginal, aunque existe, se justifica en el principio de suficiencia y causalidad del costo: El usuario PUI requiere un servicio especializado que solo se activa debido a la falla de su comercializador anterior (un riesgo que se materializó). La remuneración cubre el costo adicional de asumir ese riesgo extremo y garantizar la continuidad inmediata. El diseño propuesto logra aislar el riesgo y su costo asociado, sin generar un impacto significativo que penalice desproporcionadamente a los usuarios PUI, manteniendo el costo dentro de límites razonables de eficiencia.
ANDESCO: Se debe definir quién asume las pérdidas por cartera incobrable cuando el PUI finaliza su gestión.	El Costo Base de Comercialización utilizado como referencia ya incluye un componente destinado a cubrir los costos de la gestión de usuarios, y dentro de esta gestión, se contempla el costo de la gestión de la cartera, incluyendo la provisión por cartera incobrable esperada.
ANDESCO: Es necesario que el diseño regulatorio contemple mecanismos de reconocimiento parcial de subsidios o un esquema de compensación tarifaria temporal que evite trasladar el factor PUI a usuarios vulnerables.	Es posible, pero no es competencia de la CREG la regulación de subsidios.
ANDESCO: Es necesario definir impactos cuantitativos en caso de mercados con áreas especiales, en donde se podría incrementar la tarifa por encima del 40%.	La premisa de separar el factor PUI para que sea pagado únicamente por estos usuarios busca garantizar la suficiencia y la no subsidiaridad de la prestación de este servicio. Para cuantificar el impacto, se utilizaron dos casos de estudio de mercados con distintas particularidades. Esto permitió simular escenarios con diferentes niveles de costos de gestión y riesgo asociados al PUI. El análisis de las diferentes alternativas de remuneración y su traslado a la tarifa del usuario PUI arrojó un resultado crucial: Al utilizar un costo base de comercialización eficiente (anclado a la remuneración C del mercado) y aplicar un factor PUI moderado que compensa exclusivamente el riesgo adicional y la liquidez (no las ineficiencias), el impacto tarifario es mínimo. En conclusión, el incremento total en el Costo Unitario (CU) para los usuarios que pasan a ser atendidos por el PUI no supera el 1% bajo las metodologías de remuneración propuestas. Este incremento marginal, aunque existe, se justifica en el principio de suficiencia y causalidad del costo: El usuario PUI requiere un servicio especializado que solo se activa debido a la falla de su comercializador anterior (un

	riesgo que se materializó). La remuneración cubre el costo adicional de asumir ese riesgo extremo y garantizar la continuidad inmediata. El diseño propuesto logra aislar el riesgo y su costo asociado, sin generar un impacto significativo que penalice desproporcionadamente a los usuarios PUI, manteniendo el costo dentro de límites razonables de eficiencia.
ASOCODIS: El estudio no refleja el riesgo regulatorio al cual se expone la actividad de comercialización bajo los lineamientos planteados en el proyecto de resolución por el cual se modifica el cargo de comercialización, donde se pretende disminuir el cargo entre un 33% y 45%.	El estudio se realizó bajo las condiciones actuales del mercado.
CELSIA COLOMBIA S.A.: Para la definición de la componente PUI, el modelo propuesto utiliza el costo base de comercialización (Cfm), pero el informe no aporta un análisis cuantitativo que demuestre suficiencia en la recuperación de costos bajo distintos escenarios de cartera y morosidad. Tampoco desarrolla una remuneración diferenciada por segmento (p. ej., Comunidades Energéticas vs. Áreas Especiales o Subnormales), por el contrario, se entiende que el mismo valor aplica a ambos segmentos, sin detallar ajustes específicos. Con relación a la evaluación de la sostenibilidad financiera de las alternativas, consideramos necesarios realizar una modelación cuantitativa de flujos de caja, cartera o capital de trabajo. Lo anterior, teniendo en cuenta que hay distintos escenarios en los cuales se debe asegurar la recuperación integral de costos y la suficiencia financiera del PUI. Sugerimos complementar con un análisis cuantitativo (sensibilidades de precios, cartera, riesgo de cobertura y requerimientos de liquidez) que respalde la viabilidad financiera.	La CREG no es el competente de gestionar la cartera, sino que es una actividad propia de cada empresa. Por el contrario, la CREG con base en la información suministrada por los agentes, le reconocen el costo base de comercialización.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): La alternativa seleccionada de crear una nueva tarifa PUI destinado a que lo paguen los usuarios PUI sería muy costosa para zonas especiales lo que podría conllevar a aumento de cartera y pérdidas no técnicas. El estudio no presenta una solución a este tema y lo expone como un incentivo para el PUI sin serlo.	Al respecto, es importante mencionar que el estudio parte de la premisa de que el PUI no es una figura pensada para la segmentación del mercado por tipo de usuarios.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): El dato que presenta el estudio del mayor costo por PUI no es claro, porque este depende de la zona donde vaya a operar y de los costos en que se incurre. Proponemos revisarlo y presentarlo por zonas.	El estudio utilizó dos casos de análisis representativos de mercados de comercialización con características contrastantes.
EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): Se propone que la formula tarifa se	El método que ganó, de conformidad con la evaluación económica, fue el que separamos

componga por cargo fijo, cargo variable y PUI. En el cargo PUI se trasladan los costos adicionales que no son remunerados en la formula por la prestación PUI. La remuneración debe dividirse en 2 casos: (i) transición a esquema liberalizado y garantía en la continuidad del servicio son los costos PUI y para garantía de acceso a usuarios vulnerables debe haber subsidios del gobierno.	de la fórmula y lo dejamos como un cargo a parte. Esta es justamente la alternativa seleccionada por el equipo consultor. En cuanto a que se trate de dos escenarios distintos, vemos que sí sería posible ajustarlo.
Consideramos que la socialización del cargo PUI a todo el mercado no es adecuada, especialmente por su impacto en zonas con alta vulnerabilidad socioeconómica, en especial en aquellos casos en que se trate de un PUI orientado a atender a Mercados de Áreas Especiales. Por otro lado, respecto a la propuesta de la separación del componente PUI del Cargo por Comercialización (CvR) podría generar aumentos tarifarios significativos en usuarios que precisamente tienen unas características de bajos ingresos.	No es posible segmentar el mercado por parte de la CREG porque sería discriminatorio. El decreto 0111 de 2012 reconoce un subsidio por ciertas condiciones asociadas a usuarios vulnerables (FOES).
AIR-E S.A.S. E.S.P.: No se admite que el informe parta de la premisa de que la actual formula tarifaria ya reconoce el riesgo de cartera. Esta interpretación desconoce que el actual esquema de reconocimiento del riesgo de cartera vulnera el principio de neutralidad previsto en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, al trasladar un mayor costo unitario de prestación del servicio a los usuarios atendidos por comercializadores integrados al operador de red, únicos obligados a atender áreas especiales conforme al artículo 6 de la Resolución CREG 054 de 1994. En consecuencia, se considera necesario que la CREG reevalúe los criterios de cálculo del Riesgo de Cartera de Áreas Especiales, incorporando tanto la cartera castigada como las cuentas por cobrar en mora mayores a un año, de manera que se preserve la suficiencia financiera de los comercializadores y se asegure la continuidad del servicio de energía eléctrica en el marco de las funciones asignadas al Prestador de Última Instancia (PUI). Asimismo, el consultor debe tener en cuenta estas consideraciones para no asumir que el riesgo asociado a la cartera de áreas especiales se encuentra realmente reconocido en la propuesta metodológica descrita en el proyecto de Resolución CREG 701 038 de 2024 para el riesgo de cartera (RC).	La modificación de la fórmula tarifaria actual y el componente de riesgo de cartera, esto no es objeto de estudio por la consultoría PUI.
AIR-E S.A.S. E.S.P.: Respecto a las alternativas 2.2 y 2.3 del informe, relacionadas con la separación del factor PUI del componente de costo variable de comercialización (CvR) previsto en la	Habría un impacto mayor no separarlo, debido a que el costo del PUI se trasladaría a todos los usuarios atendidos por el comercializador.

Resolución CREG 191 de 2014, se debe tener en cuenta que la normativa vigente (Resolución CREG 119 de 2007) establece que el costo del servicio se determina por mercado y no por tipo de usuario. Por tanto, conforme a la normativa vigente, debe evaluarse la viabilidad de las alternativas 2.2. y 2.3.	
AIR-E S.A.S. E.S.P.: (...) Por el contrario, se valora la evaluación jurídica del consultor que concluye que la CREG cuenta con competencia para adoptar la alternativa 2.4 “Cargo Fijo”, conforme a los artículos 46 de la Ley 143 de 1994 y 90 de la Ley 142 de 1994, los cuales permiten establecer un cargo fijo que refleje los costos económicos de garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independientemente del nivel de consumo. Se valora favorablemente que el consultor proponga que el cargo fijo pueda ser recaudado por los comercializadores en una cuenta a la orden administrada por el Administrador del Sistema de Intercambios Comerciales (ASIC), quien actuaría como custodio de los recursos conforme a las funciones que le asigne y remunere la CREG. Esta alternativa permitiría: (i) mitigar el incremento tarifario sobre los usuarios atendidos bajo la figura del PUI; (ii) prevenir el riesgo de no recaudo, considerando los bajos niveles de ingreso y de pago histórico de los usuarios de Áreas Especiales; (iii) asegurar la aplicación del principio de neutralidad previsto en el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, garantizando un trato equitativo entre todos los usuarios del Sistema Interconectado Nacional (SIN); (iv) reconocer las funciones inherentes al PUI en cada mercado de comercialización, dado que todos los usuarios del SIN están potencialmente amparados por esta figura; y (v) enmarcar la medida dentro del principio de eficiencia y de menores impactos tarifarios. En este sentido, se estima que la adopción de la alternativa 2.4 “Cargo Fijo” permitiría alcanzar menores impactos en las tarifas, fortalecer la suficiencia financiera de los comercializadores designados como PUI y garantizar el cumplimiento de los principios de neutralidad y eficiencia consagrados en la Ley.	Se analizó la alternativa de un costo fijo, sin embargo, supondría un mayor impacto económico al SIN.

5.8. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON LOS INCENTIVOS EN EL ESQUEMA PUI

En relación con los incentivos en el esquema PUI dispuestos en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto: (i) ANDESCO; (ii) COMPAÑÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE; (iii) ENERBIT S.A.S.

E.S.P.; (iv) EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM); (v) CELSIA COLOMBIA S.A.; (vi) COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC); (vii) AIR-E S.A.S. E.S.P.

En atención a dichos comentarios, a continuación, se presentan unas respuestas generales que los agrupan y abordan de manera integral, en los siguientes términos:

Comentario	Respuesta
ANDESCO: Identificamos un desfase en el proceso de compras de energía, ya que una vez el comercializador asume la atención de los usuarios, el procedimiento del SICEP puede tardar aproximadamente 45 días desde la publicación de los pliegos hasta la entrega efectiva de la energía. Durante este periodo, los usuarios quedarían sin cobertura contractual, generando una exposición al mercado spot. Posteriormente, sería necesario iniciar un proceso de contratación directa, lo que amplía aún más el lapso sin respaldo contractual. Por ello, consideramos que este aspecto requiere una revisión detallada para evitar vacíos regulatorios y riesgos de exposición en bolsa. Tal situación representa un riesgo operativo y financiero considerable, tanto para el agente que asume el rol de PUI como para los usuarios finales, especialmente aquellos ubicados en mercados con altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica. La exposición prolongada en bolsa podría derivar en incrementos tarifarios significativos y en el deterioro de la cartera de pago, generando un círculo vicioso que afecte la sostenibilidad del mecanismo.	La metodología de contratación de energía con destino al mercado regulado (como las subastas del SICEP) no fue el foco principal del estudio, ya que se concentró en la remuneración de la actividad de comercialización del PUI (el costo de la gestión). No obstante, el punto es relevante. El PUI, al asumir una demanda de usuarios "inesperada", necesita garantizar la cobertura de energía para ellos inmediatamente. Tratándose de usuarios que dejó de atender el comercializador, es procedente la contratación directa.
COMPANÍA ENERGÉTICA DE OCCIDENTE, ENERBIT S.A.S. E.S.P., CELSIA COLOMBIA S.A. y EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (EPM): La alternativa de contratación directa establece que solo podrá efectuarse teniendo como costo máximo el "precio de mercado". Solicitamos definir con precisión el "precio máximo del mercado", ya que existen varias opciones, por ejemplo precio promedio ponderado de bolsa, MC ó precio de activación del cargo por confiabilidad.	Como se mencionó anteriormente, el precio para la contratación directa será el correspondiente al MC, definido en la Resolución CREG 119 de 2007.
CELSIA COLOMBIA S.A.: Sugerimos analizar el riesgo de descalce contractual: si el PUI contrata a plazos largos tomando como base la demanda inicial con usuarios PUI, una fracción relevante de esos usuarios podría migrar cuando termine la condición de PUI (el esquema prevé ventanas de libre elección y una duración predefinida). Esto puede dejar excesos de cobertura o costos hundidos para el PUI.	El estudio no solo reconoce esta expectativa de alta rotación (los usuarios buscarán otro comercializador), sino que propone mecanismos específicos para gestionarlo sin penalizar al PUI. El factor de remuneración adicional PUI propuesto en el estudio cumple una función de cobertura de este riesgo operacional.

COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC): El CAC considera necesario que el documento profundice en cómo se garantizará el esquema de cobertura de energía durante el periodo de transición que transcurre entre la configuración de la causal de activación y la entrada efectiva en operación del PUI. Este periodo intermedio — previo a la aplicación de las reglas de comercialización del nuevo agente— genera incertidumbre sobre el suministro de energía y la gestión del riesgo de mercado. Se recomienda que se incluya un procedimiento explícito para esta fase de transición.	Al respecto, valga mencionar que los contratos directos arrancan, en el caso de la alternativa de precalificados, una vez se seleccione la lista de quién será el PUI; y en el caso de la convocatoria pública, en el momento en que se adjudique. Estos son los momentos en los cuales se puede efectuar los contratos directos.
AIR-E S.A.S. E.S.P.: El informe plantea que el PUI podría contratar directamente la energía correspondiente a los usuarios que atiende, siempre que quede desierta una convocatoria pública realizada en el marco de la Resolución CREG 130 de 2019. Sin embargo, entre la activación del PUI, la fecha de inicio de la convocatoria pública y la adjudicación de dicha convocatoria transcurriría un periodo aproximado de cuarenta y cinco (45) días, durante el cual el agente PUI tendría que atender la demanda de los usuarios sin respaldo en contratos, exponiéndose a las variaciones del precio de bolsa, así como a las obligaciones y garantías ante el mercado de energía mayorista. Por tanto, se recomienda evaluar mecanismos regulatorios que garanticen la cobertura contractual inmediata para los usuarios bajo la figura del PUI, ya sea mediante contratos suscritos con anticipación y que se activen una vez inicie la figura del PUI o esquemas de energía de respaldo, evitando así que el suministro dependa de la compra de energía en bolsa.	Al respecto, valga mencionar que los contratos directos inician, en el caso de la alternativa de precalificados, una vez se seleccione la lista de quién será el PUI; y en el caso de la convocatoria pública, en el momento en que se adjudique. Estos son los momentos en los cuales se puede efectuar los contratos directos. En cualquier caso, ello es posible en virtud del principio de la autonomía de la voluntad de cada agente.

5.9. RESOLUCIÓN DE LOS COMENTARIOS RADICADOS EN RELACIÓN CON EL MÉTODO DE ANÁLISIS MULTICRITERIO

En relación con el método de análisis multicriterio dispuesto en el informe de consultoría, los siguientes agentes formularon observaciones al respecto:

AIR-E S.A.S. E.S.P.:

“Aunque el consultor aplicó una metodología de análisis cualitativo multicriterio fundamentado por la disponibilidad de información, se sugiere que la CREG solicite información complementaria a la SSPD, con base en los datos disponibles en el SUI, así como a los agentes del mercado, con el fin de fortalecer el análisis técnico y cuantitativo del impacto regulatorio. Esto

permitirá anticipar los efectos tarifarios, financieros y operativos de la reglamentación.”

COMITÉ ASESOR DE COMERCIALIZACIÓN (CAC):

“El documento concluye que no es posible realizar una valoración cuantitativa de las alternativas regulatorias por ausencia de información base y, en consecuencia, adopta un enfoque exclusivamente cualitativo para la evaluación de impactos. Sin desconocer las limitaciones de información, el CAC considera que esta aproximación resulta insuficiente para dimensionar adecuadamente la viabilidad económica del esquema PUI, en particular frente a los riesgos de liquidez y sostenibilidad financiera que enfrentaría el agente que asuma dicha función. La naturaleza financiera del negocio de comercialización —altamente intensiva en capital de trabajo, exposición al riesgo de cartera, volatilidad del mercado mayorista y obligaciones de garantías ante el ASIC— exige incorporar un análisis cuantitativo mínimo basado en flujos de caja que permita evaluar escenarios operativos realistas del PUI.

Una valoración desde la perspectiva del ciclo de efectivo es esencial para identificar cualquier desfase financiero entre las obligaciones de pago del agente (compras de energía, garantías, pérdidas reconocidas, operación comercial) y los ingresos efectivos derivados del recaudo, especialmente en presencia de morosidad estructural o altos niveles de subsidios. Este tipo de análisis permitiría estimar el capital de trabajo requerido, cuantificar la exposición al riesgo sistémico y definir umbrales de liquidez necesarios para la continuidad del servicio bajo contingencia. Adicionalmente, habilitaría la construcción de señales económicas regulatorias claras, orientadas a definir de manera objetiva incentivos y mecanismos de mitigación de riesgo —como esquemas de remuneración transitoria, garantías reguladas, medidas de cobertura y condiciones de elegibilidad—.

En criterio del CAC, resulta indispensable que la evaluación se complemente con herramientas cuantitativas razonables, incluso si se construyen bajo supuestos paramétricos o rangos estimados, para asegurar consistencia metodológica y credibilidad en el diseño final del esquema PUI.”

CELSIA COLOMBIA S.A.:

“La evaluación de impacto económico presentada se basa en metodologías cualitativas/multicriterio y escalas de valoración, sin modelación cuantitativa explícita de costos/beneficios ni simulaciones con datos observados. Sugerimos complementar con un análisis cuantitativo (series históricas,

exposición en bolsa, pérdidas, cartera, elasticidades, sensibilidad por regiones y segmento del mercado) con una posible utilización de datos contenidos en el Sistema Único de Información SUI de la Superservicios, y de ser necesario, solicitar información a los comercializadores para complementar.”

En atención a dichos comentarios, debe señalarse que no existe la suficiente información para realizar dicho análisis cuantitativo. No obstante, valga señalar que sí fueron analizados los datos del SUI de la SSPD. Asimismo, dicho análisis es de carácter financiero, sin embargo, el análisis proyectado es de análisis de impacto normativo. En caso tal, dicho análisis financiero debería realizarse en otro momento. Finalmente, para efectos del análisis de impacto normativo, el análisis multicriterio es el adecuado para valorar las diferentes alternativas regulatorias.